



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-01-04/2013
P/13/102

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/102 – Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej w latach 2011-2012 oraz w okresie od 1 stycznia do 19 kwietnia 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Zdzisław Szafrński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84868 z dnia 01.03.2013 r.
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu, ul. Wojska Polskiego 13 B, 66-300 Międzyrzecz (OPS, Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Skrzydło, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu

(dowód: akta kontroli, str. 1-3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację kontraktów socjalnych¹ przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

OPS stosował kontrakty socjalne w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej klientów OPS i prawidłowo wykorzystywał przeznaczone na ten cel środki finansowe. Stwierdzono jednak, że liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS, nie odpowiadała wymogowi określonemu w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej². Ustalono także, że w niektórych przypadkach kontrakty socjalne nie były prawidłowo przygotowywane i realizowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie przez Ośrodek zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów socjalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W gminie Międzyrzecz z różnych form pomocy społecznej korzystał co dwunasty mieszkaniec tej gminy (w 2011 r. 2.027 osób, zaś w 2012 r. 2.055 osób).

W przyjętej przez Radę Miejską w Międzyrzeczu z 29 maja 2007 r. *Strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych na lata 2007-2013* określono cele i kierunki przedsięwzięć przeciwdziałających marginalizacji i wykluczeniu społecznemu. Zakres prowadzonych działań związanych z zawieraniem kontraktów socjalnych oraz grupy docelowe, określono w przygotowanej przez OPS analizie lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, stanowiącej podstawę oceny zasobów pomocy społecznej dla gminy Międzyrzecz w 2011 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

² Dz. U. z 2013 r., poz. 182

W 2011 r. pracownicy socjalni OPS zawarli 65 kontraktów socjalnych (typu A) obejmując nimi 115 z 2.027 osób korzystających z pomocy społecznej (5,6%), natomiast w 2012 r. zawarto 29 takich kontraktów (typu A), obejmując nimi 50 z 2.055 osób korzystających z pomocy społecznej (2,4%). Kontrakty zawierano na podstawie art. 108 ust.1 ustawy o pomocy społecznej, z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej.

(dowód: akta kontroli, str. 4-38, 54-58)

W badanym okresie nie zawierano kontraktów socjalnych typu B i nie korzystano ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Na terenie gminy nie funkcjonowały jednostki realizujące reintegrację zawodową i społeczną, tj. centrum integracji społecznej (CIS) oraz kluby integracji społecznej (KIS). W OPS zatrudniono asystenta rodziny, stosownie do postanowień przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³.

(dowód: akta kontroli, str. 70, 162)

1.2. W latach 2011-2012 OPS zatrudniał 11 pracowników socjalnych, których kwalifikacje odpowiadały wymogom określonym w art. 116 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Nie został natomiast spełniony wymóg określony w art. 110 ww. ustawy, gdyż na terenie gminy jeden pracownik socjalny przypadał na więcej niż 2 tysiące mieszkańców⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 47-51, 58)

Burmistrz Międzyrzecza zadeklarował, iż podjęcie działania w celu dostosowania od 2014 r. liczby pracowników socjalnych do wymogów ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 52-53)

Do czasu kontroli NIK w OPS nie wprowadzono pisemnych wewnętrznych procedur dotyczących zawierania kontraktów socjalnych. Dokumentowano natomiast na piśmie prowadzenie nadzoru nad wypełnianiem przez pracowników socjalnych zadań związanych z zawieraniem i realizacją kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 51)

Kierownik OPS wyjaśniła, że nie dostrzegła potrzeby wprowadzenia w OPS ww. wewnętrznych procedur, gdyż w jej ocenie realizacja kontraktów socjalnych przebiegała prawidłowo.

(dowód: akta kontroli, str. 166-170)

W ocenie kierownika i pracowników socjalnych OPS, największymi barierami utrudniającymi przezwycięzenie trudnej sytuacji życiowej beneficjentów kontraktów poprzez podjęcie zatrudnienia, są ich niskie kwalifikacje zawodowe oraz niewielkie możliwości zatrudnienia na lokalnym rynku pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 39-46, 166-170)

1.3. Ośrodek nie zawarł z Powiatowym Urzędem Pracy w Międzyrzeczu (PUP) pisemnego porozumienia określającego zasady współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej i nie współpracował z PUP przy realizacji kontraktów socjalnych.

OPS nie kierował do PUP wniosków o zawarcie kontraktów typu B z osobami, które pozytywnie zakończyły realizację kontraktów typu A oraz nie posiadał informacji z PUP

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

⁴ Na 31.12.2011 r. oraz na 31.12.2012 r. jeden pracownik socjalny przypadał na 2.291 mieszkańców gminy (liczba ludności gminy w ww. dniach wynosiła odpowiednio: 25.205 i 25.204, a liczba pracowników socjalnych odpowiednio: 11 i 11)

ilu beneficjentów kontraktów socjalnych po zakończeniu ich realizacji otrzymało pomoc ze strony PUP w zakresie przewidzianym w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵.

Ośrodek objął w 2011 r. 21 osób, a w 2012 r. 20 osób innymi aktywnymi formami pomocy, tj. pracami społecznie użytecznymi.

(dowód: akta kontroli, str. 58, 64-65)

Kierownik OPS wyjaśniła, że w latach wcześniejszych, tj. przed 2011 r., OPS współpracował z PUP w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych w ramach kontraktów socjalnych typu B. Związane to było z realizacją programów unijnych. W latach 2011-2012 nałożono na ośrodki pomocy społecznej obowiązkowe zadania wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Fakultatywny charakter ma natomiast realizacja kontraktów socjalnych. Problem aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych jest zadaniem PUP, a nie OPS.

(dowód: akta kontroli, str. 166-170)

1.4. W 2011 r. zawarto 65 kontraktów, z których 39 zrealizowano. W postanowieniach 7 kontraktów wprowadzono zmiany, zaś 19 kontraktów zerwano, w tym 18 z winy klientów OPS. W 2012 r. zawarto 29 kontraktów, z czego 20 zrealizowano, w 2 przypadkach wprowadzono zmiany do kontraktów, a 7 kontraktów zerwano, w tym 6 z winy klientów. Zmiany wprowadzone w kontraktach wynikały głównie z opóźnień w ich realizacji. Natomiast główną przyczyną zerwania kontraktów przez OPS było niedotrzymanie ich postanowień przez osoby, z którymi kontrakty te zawarto.

(dowód: akta kontroli, str. 68)

Analiza 40⁶ spośród 94 kontraktów socjalnych zawartych w latach 2011-2012 wykazała m.in., iż zawarcie 3 kontraktów nie było poprzedzone przeprowadzeniem wywiadów środowiskowych w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o udzielenie pomocy społecznej.

W 8 przypadkach cele ogólne kontraktów określono ogólnikowo. W 14 przypadkach nie określono działań niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów. W 25 przypadkach, osoby z którymi zawarto kontrakty socjalne, nie potwierdziły swoimi podpisami faktu zapoznania się z oceną realizacji kontraktów.. Ustalono ponadto, że jeden kontrakt uznawano za zakończony, mimo, iż nie osiągnięto zakładanego celu głównego. W przypadku 9 kontraktów nie osiągnięto 10 celów szczegółowych (spośród 32 ustalonych), jednak w związku z osiągnięciem celu głównego kontrakty uznano za zakończone.

(dowód: akta kontroli, str. 82-161)

Analiza 15 spośród 26 kontraktów socjalnych niezrealizowanych w badanym okresie z powodu niedotrzymania postanowień kontraktów przez klientów OPS wykazała m.in., iż w 2 przypadkach cele sformułowano zbyt ogólnikowo.

(dowód: akta kontroli, str. 163-165)

Kierownik OPS przyznała, iż nieskutecznie nadzorowała przygotowanie i realizację kontraktów socjalnych, a stwierdzone nieprawidłowości wynikały z niedopatrzenia pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 166-170)

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

⁶ Kontrolą objęto 40 losowo wybranych kontraktów socjalnych (kontraktów typu A) podpisanych w 2011 r. oraz w 2012 r. i zakończonych w okresie objętym kontrolą (uwzględniając przedłużenia kontrakty były zawierane na okres do 13 miesięcy), tj. kontraktów finansowanych ze środków własnych gminy oraz ze środków wojewody. W kontrolowanym okresie nie zawierano kontraktów socjalnych finansowanych z EFS.

Analiza odpowiedzi uzyskanych od 11 z 55 objętych badaniem ankietowym beneficjentów kontraktów socjalnych wykazała, iż w ocenie 10 ankietowanych cele kontraktów socjalnych i działania służące ich osiągnięciu zostały właściwie określone⁷, a w opinii 8 badanych współpraca z pracownikami socjalnymi była należyta⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 73-81,171-172)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Na terenie gminy jeden pracownik socjalny przypadał na więcej niż 2 tysiące mieszkańców, co naruszało wymóg określony w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 51, 58)

W 3 przypadkach zawarcie kontraktów socjalnych nie było poprzedzone przeprowadzeniem wywiadów środowiskowych, mimo wymogu określonego w art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i w § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁹.

W 8 przypadkach cele główne kontraktów socjalnych określono ogólnikowo (na przykład - *Wyeliminowanie wewnętrznych barier utrudniających satysfakcjonujący udział w życiu społecznym*), co uniemożliwiało ocenę stopnia ich osiągnięcia. W 14 przypadkach nie określono działań niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów, zaś w 25 przypadkach, osoby z którymi zawarto kontrakty socjalne, nie potwierdziły swoimi podpisami zapoznania się z oceną realizacji kontraktów, choć wymóg taki wynikał z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego¹⁰. W jednym przypadku realizację kontraktów zakończono, pomimo nie osiągnięcia zakładanego celu głównego.

(dowód: akta kontroli, str. 82-161,163-165)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w przedstawionym wyżej zakresie.

2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie OPS nie realizował kontraktów socjalnych współfinansowanych ze środków UE, w przypadku których istniał obowiązek dokonania ewaluacji osiągniętych efektów. Nie realizowano także kontraktów typu B. Monitorowano realizację kontraktów socjalnych typu A.

Spośród 41 osób, które w latach 2011-2012 zrealizowały kontrakty socjalne, 9 osób usamodzielniało się pod względem ekonomicznym, zaś w 32 przypadkach osoby, z którymi zawarto kontrakty nie usamodzielniały się i nadal korzystają z pomocy społecznej.

W przypadku lat wcześniejszych (lat 2006-2010), za wyjątkiem 2006 r. i 2007 r., gdy nie zawierano kontraktów socjalnych, w następnych latach spośród 43 osób, które zrealizowały kontrakty socjalne, 29 osób nie usamodzielniało się i nadal korzysta z pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 69-70)

⁷ W jednym przypadku negatywnie oceniono sposób określenia celów i działań w kontrakcie socjalnym. Nie podano jednakże uzasadnienia dla tej oceny.

⁸ W ocenie jednego z badanych pracownica socjalna w niedostatecznym stopniu interesowała się klientem OPS. Zdaniem innego z badanych pomoc społeczna była niewystarczająca w stosunku do jego potrzeb. Zdaniem jednej ankietowanej osoby pracownik socjalny nie zastosował pomocy adekwatnej do potrzeb tej osoby.

⁹ Dz. U. Nr 27, poz. 138

¹⁰ Dz. U. Nr 218, poz. 1439, a wcześniej z rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 42, poz. 409)

2.2. Pracownicy socjalni¹¹ kontynuowali pracę socjalną z osobami, którym po zakończeniu realizacji kontraktów socjalnych nie udało się usamodzielnąć i nadal korzystały z pomocy społecznej. Przeprowadzono kolejne wywiady środowiskowe i udzielano świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 82-161)

2.3. W 2011 r. oraz w 2012 r. OPS nie organizował i nie przeprowadzał szkoleń dla uczestników kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 71)

Kierownik OPS wyjaśniła, że w badanym okresie nie organizowano takich szkoleń z powodu ograniczeń finansowych. Szkolenia takie przeprowadzał PUP. W 2013 r. planowany jest udział w prowadzonym przez Związek Lubuskich Organizacji Pozarządowych projekcie szkoleniowym, w którym odbędą się szkolenia z zakresu obsługi wózków widłowych, a także dla florystów, pracowników biurowych oraz z zakresu usług kosmetycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 166-170)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w przedstawionym wyżej zakresie.

3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów socjalnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W 2011 r. wydatkowano na finansowanie kontraktów socjalnych 69.110,46 zł (dla 65 beneficjentów), w tym 23.078,24 zł ze środków własnych gminy (kwoty zasiłków celowych), oraz 46.032,22 zł z budżetu wojewody lubuskiego (kwoty zasiłków okresowych – kwoty dofinansowania realizacji zadań własnych gminy ze środków wojewody lubuskiego). W 2012 r. była to kwota 44.138,41 zł (dla 29 beneficjentów), w tym ze środków własnych 13.212,06 zł oraz wojewody lubuskiego 30.926,35 zł. Środki te¹² wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Prawidłowo realizowano wypłatę należnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a także naliczano i odprowadzano składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, które podczas realizacji kontraktów otrzymywały zasiłki stałe.

Przeciętny koszt kontraktu socjalnego wynosił w 2011 r. 1.063,23 zł, zaś w 2012 r. 1.522,01 zł. W latach 2011-2012 średniorocznie 1.204,77 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 71, 82-161)

3.2. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek odmowy zawarcia kontraktu socjalnego, nie wystąpiły też przypadki, aby w sytuacjach niedotrzymania postanowień kontraktu i jego zerwania z winy klienta (w kontrolowanym okresie było 24 takie przypadki) Ośrodek odmówił przyznania świadczenia, uchylił decyzję o przyznaniu świadczenia lub wstrzymał świadczenia pieniężne z pomocy społecznej. Spośród objętych kontrolą spraw, brak było uzasadnienia do podjęcia ww. działań.

(dowód: akta kontroli, str. 82-162)

3.4. W latach 2011-2012 OPS nie realizował kontraktów socjalnych na podstawie skierowań przez PUP. OPS nie opłacał zatem składek na ubezpieczenie zdrowotne, na

¹¹ Jak wykazała analiza 40 losowo wybranych kontraktów socjalnych.

¹² Jak wykazała analiza 55 losowo wybranych kontraktów socjalnych.

zasadach określonych w przepisach ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 58, 64-65)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność OPS w przedstawionym wyżej zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ - zwanej dalej *ustawą o NIK*, wnosi o:

1. Dostosowanie stanu zatrudnienia pracowników socjalnych do wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.
2. Zwiększenie nadzoru nad pracownikami OPS w celu zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji kontraktów socjalnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 29 kwietnia 2013 r.

Kontroler

główny specjalista kontroli państwowej
Zdzisław Szafrński

Wicedyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w
Zielonej Górze
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis

¹³ Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.